

CUHSO • CULTURA-HOMBRE-SOCIEDAD
JULIO 2019 • ISSN 0719-2789 • PÁGS.13-32
RECIBIDO 28/02/2019 - APROBADO 30/05/2019
DOI 10.7770/0719-2789.2019.CUHSO.02.A02

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

Transformar desde el territorio. Hacia una política pública comunal de migraciones. El caso de estudio de la comuna de La Pintana, Santiago de Chile

Transforming from the territory. Towards a communal public policy of migrations. The study case of La Pintana district, Santiago, Chile

JUAN PABLO GUTIÉRREZ MANGINI

Universidad de Chile, Chile

RESUMEN El presente trabajo comienza por describir los principales conceptos asociados a la inmigración internacional presente hoy en Chile para luego profundizar/analizar el modelo de trabajo que un municipio en particular, el de La Pintana (Santiago de Chile), realiza en la materia. El texto aborda la historicidad de las iniciativas locales de la comuna señalada tendientes al acompañamiento de este grupo de la población, para luego explicitar de manera directa las líneas de acción actuales que el municipio contempla y el respectivo análisis de resultados de las mismas. Desde un abordaje epistémico preocupado fundamentalmente de los métodos de trabajo que se llevan adelante y, desde la utilización de un método de investigación mixto para la obtención de resultados; la investigación busca conocer la estrategia que la Municipalidad de La Pintana lleva adelante para la creación de su primera política pública comunal en materia de migraciones internacionales y personas solicitantes de refugio.

PALABRAS CLAVE Migraciones internacionales; municipalidades; políticas públicas comunales.

ABSTRACT This paper starts describing the main concepts associated to the international immigration phenomenon in Chile today, and then it analyzes/deepens into the work model that a particular municipality of Santiago, La

Pintana, is developing in that area. This text goes through the history behind the local initiatives of the pointed district, which focus on the support of the migrating population, and then explains the specific lines of action that the municipality is working on, and their respective analysis. From an epistemic approach, fundamentally worried about the work methods, and using a mix research methodology to obtain results; this investigation seeks to find out more about the strategy that La Pintana is heading for the creation of its first public policy in the matter of international migrations an refugee solicitants.

KEYWORDS International migrations; municipalities; communal public politics.

Introducción

Partiendo desde una definición general, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), plantea a la inmigración como el “proceso por el cual personas no nacionales ingresan a un país con el fin de establecerse en él” (OIM, 2006, p.32). Los factores que la producen son diversos (políticos, sociales, económicos), aunque es observable de manera clara que la pobreza se ha transformado en la principal causa de la migración (Sassen, 2003). En efecto, la inmigración latinoamericana y del Caribe que ha arribado a Chile en las dos últimas décadas tiene por finalidad la búsqueda objetiva de mejoras en las condiciones de vida de las personas.

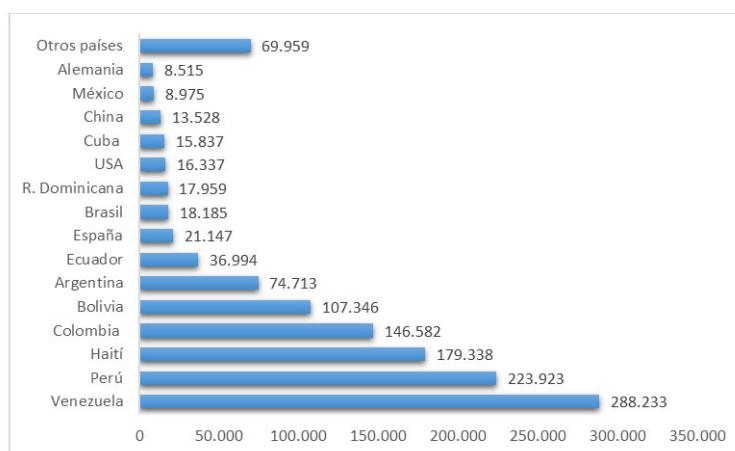
Menester es señalar que la migración no es un proceso nuevo en el territorio, de hecho, en estricto rigor, los primeros inmigrantes son los conquistadores españoles, aunque los historiadores suelen no identificarlos como tal, dejando la utilización de este concepto para las personas extranjeras que comienzan a arribar a partir del siglo XIX (Cano y Soffia, 2009). En ese siglo, la migración se caracterizó por proceder de países europeos, árabes y asiáticos. Para Cano y Soffia (2009) en el caso de los europeos, destaca el hecho que este tipo de migración fue de carácter planificada por el Estado de Chile, cuyo objetivo central fue el poblamiento de territorios, potenciar la industria y las exportaciones de materias primas.

En cuanto a la migración árabe y asiática, ésta no contó con las mismas concesiones del Estado en lo que respecta a beneficios, quienes además, en el proceso inicial de asentamiento debieron enfrentar situaciones complejas, como la discriminación y los prejuicios de parte de la sociedad chilena (Cano y Soffia, 2009). Ahora bien, los inmigrantes que han arribado a Chile en las dos últimas décadas, son principalmente de países latinoamericanos (Márquez, 2014; Tijoux, 2002).

Una inmigración que se da en un contexto sur/sur a la interna del continente latinoamericano y el Caribe. La inmigración de nuestro tiempo histórico. Datos recientes¹ producidos por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en conjunto con el Departamento de Extranjería y Migraciones (DEM), establecen que la estimación de migrantes en Chile corresponde a 1.251.225 personas, dicha cifra implica un 6,6% en relación a toda la población de país. La mayoría de estos inmigrantes corresponden a personas que proceden de países latinoamericanos y el Caribe. No obstante, es importante señalar que la presencia de inmigrantes de otras regiones del mundo ha sido una constante en la historia de Chile, cuestión que sigue de manifiesto al analizar las cifras más allá de una suerte de fetichismo regionalista que impera en el análisis de datos en esta materia.

Desglosado por país de origen, el detalle de inmigrantes presentes en Chile es como sigue:

Figura1. Cantidad de inmigrantes en Chile según país de nacimiento 2019



Fuente: elaboración propia en base reporte “Estimación de personas Extranjeras Residentes en Chile”. (INE y DEM 2019).

1. Los datos mencionados fueron publicados en febrero 2019 y corresponden a una estimación de personas extranjeras residentes en Chile hasta el 31 de diciembre de 2018. Los datos fueron obtenidos mediante el cruce informativo entre el CENSO 2017, el registro de solicitud y otorgamiento de residencias temporales y definitivas, el registro de otorgamiento de visas consulares, registros de control fronterizo y el registro de defunciones. Para dar cumplimiento al producto, participaron colaborativamente el Departamento de Extranjería y Migraciones, el Instituto Nacional de Estadísticas, la Policía de Investigaciones, Ministerio de Relaciones Exteriores y el Servicio de Registro Civil e Identificación.

Desde los nuevos datos publicados por el gobierno, se puede desprender una primera reflexión que se origina a partir del desplazamiento que genera Venezuela a Perú como el colectivo migrante más cuantioso del país. Dicho incremento se origina no solo por la crisis –en sí misma– política y social que atraviesa el país del Caribe, sino también por la apertura en el sistema de visado que Chile les entrega al generar una visa consular de responsabilidad democrática que se gestiona directamente en los consulados de Caracas y Puerto Ordaz. A diferencia de lo que sucede con el colectivo haitiano, que si bien también crece en comparación a la medición del CENSO 2017, su presencia en el territorio nacional se ha visto dificultada dado el freno que se les impuso a través del sistema de visto consular de turismo (tramitación de permiso para ingresar a Chile en calidad de turista).

A nivel regional, y desde un enfoque de distribución geográfica de la población migrante latinoamericana, ésta se concentra en un alto porcentaje en la Región Metropolitana, alcanzando el 65,3% en relación al total del país. En términos generales, el hecho que exista preferencia por residir en el área metropolitana está relacionado con la mejora de las condiciones de vida que se expresa en una serie de factores entre los que se encuentran: 1) fuentes laborales, 2) conectividad, 3) mercado de viviendas (arriendo o compra) y, 4) redes de connacionales (Margarit & Bijit, 2014).

La tendencia indica que los inmigrantes latinoamericanos se localizan en sectores o barrios pertenecientes a las comunas centrales de la Región Metropolitana tales como Santiago Centro, Independencia, Recoleta, Estación Central y también, aunque un tanto más alejada, la comuna de Quilicura (Jiménez, 2017; Poblete, Fernández y Píñilla, 2014; Thayer, Correa y Novoa, 2014). Estos espacios suelen ser parques residenciales deteriorados, en los cuales además, se configuran situaciones de hacinamiento en diversos niveles (Contreras, Ala-Louko, Labbé, 2015). Sin embargo, el hecho de residir en estos espacios precarizados ofrece una serie de ventajas como la cercanía con focos de empleabilidad, acceso a la salud y conectividad, principalmente. Es necesario destacar que se han producido recientes estudios enfocados en la Región Metropolitana los cuales afirman que incluso en los deteriorados parques residenciales de las comunas centrales, ya no es factible que los inmigrantes logren encontrar residencia. Uno de estos estudios es el de Jiménez (2017), quien aborda las dificultades que tienen los haitianos para acceder a viviendas o habitaciones en la comuna de Estación Central.

En virtud de lo anterior, es una posibilidad que ante las dificultades de conseguir residencia en las comunas centrales, las personas migrantes estén desplazándose a aquellas comunas más alejadas del centro pero que sí ofrecerían una mayor factibilidad de acceso a la vivienda tales como Huechuraba, Puente Alto, San Bernardo, El Bosque, La Pintana, entre otras. En esta dirección, la vivienda se transformaría en el factor causal de dichos desplazamientos. La comuna de La Pintana, alejada de los ba-

rios y sectores centrales, se está constituyendo en un espacio que cada vez más cuenta con presencia de inmigrantes. A diferencia de lo que sucede en otras comunas, no se han producido estudios enfocados en la caracterización de la población migrante de La Pintana. El objetivo del presente artículo y del proceso de investigación que lo acompaña es aportar en revertir dicho déficit.

Es así como de un tiempo a esta parte las expresiones culturales, las corporalidades desconocidas y los modos de hacer vida en común interceptan cotidianamente las trayectorias de chilenos y migrantes internacionales en la comuna de La Pintana en los procesos de *contactos mixtos* que se generan (Goffman, 2001). Estos encuentros con una “otredad” latinoamericana en muchos casos han derivado en prácticas de exclusión, segregación, discriminación y racismo; todas parte de la compleja relación social que son las violencias sociales. Es desde este contexto que emerge la necesidad de indagar en los modos en que el aparataje público construye estrategias de trabajo enfocadas en hacer frente a estos desafíos. Más puntualmente: ¿Cómo se abordan estas complejas realidades desde el espacio municipal en la comuna de La Pintana? ¿Cómo se construye un modelo que vaya más allá de la atención de población inmigrante internacional? ¿Es posible desde el Estado, particularmente desde sus gobiernos locales, modificar trayectorias y pautas de exclusión históricas? ¿Cómo?

Estas preguntas guían la investigación en curso, siendo puestas en todo momento como ejes del proceso de creación y puesta en marcha del dispositivo/programa estudiado. Primeramente como diseño teórico/metodológico, y en un segundo momento como proceso técnico puesto en acción, el avance de la investigación que se presenta reúne un seguimiento de un año y medio de una estrategia municipal destinada a la atención interdisciplinaria de población inmigrante.

Marco metodológico

La estrategia metodológica utilizada para el proceso se divide en tres etapas generales; i) producción por parte del investigador y su equipo de trabajo de un documento diagnóstico de la realidad migrante internacional presente en la comuna de La Pintana; ii) conforme a los resultados de dicho diagnóstico, la reformulación de las líneas de intervención del Programa Municipal de atención a población inmigrante de La Pintana y; iii) el actual seguimiento continuo a los indicadores de desempeño de las líneas de intervención planteadas.

El Diagnóstico implementó tres técnicas de producción de información: revisión documental, entrevistas en profundidad y observación participante (sala de atención y terrenos). En cuanto a la revisión documental, se utilizó información elaborada por la Municipalidad de La Pintana, el Departamento de Extranjería y Migración, el Ministerio de Desarrollo Social y el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile, fundamentalmente. En relación a las entrevistas en profundidad, se efectuaron un

total de dieciséis (ver Tabla 1), de las cuales doce corresponden a personas extranjeras y cuatro a nacionales. En el caso de estos últimos, se consideró relevante entrevistarlos puesto que son personas que están en interacción cotidiana con extranjeros de La Pintana y, sobre todo, han adquirido conocimientos sobre la temática migratoria comunal a propósito de su trabajo y su participación en la vida social/política de la comuna. Respecto a la observación participante, se realizaron dos en viviendas de residentes extranjeros, siete en sala de atención, cuatro en terrenos (2 CESFAM, 1 supermercado y 1 feria libre).

Tabla 1. Muestra entrevistas en profundidad diagnóstico.

| Entrevistados | Nº |
|---------------|----|
| Haití | 7 |
| Perú | 3 |
| Colombia | 1 |
| México | 1 |
| Chile | 4 |
| Total | 16 |

La información producida a partir de estas tres técnicas cualitativas ya mencionadas, fue analizada utilizando la técnica de análisis de contenido (AC). Esta es una técnica que se caracteriza por analizar información de naturaleza diversa como las transcripciones de entrevistas, observaciones, fotografías, mapas, entre otras.

La re-definición de las líneas de intervención del Programa fue un trabajo teórico/metodológico que utilizó diversos estudios como material de apoyo, en el cual destacan como fuente los resultados del Proyecto Fondecyt N°1130203 tanto en su cuerpo general como en el documento “Recomendaciones de Políticas Públicas contra el Racismo en Chile” (2015). El seguimiento y análisis de los indicadores de desempeño de cada línea de intervención fue posible mediante técnicas mixtas que agruparon la voz de beneficiarios y beneficiarias en 4 encuentros locales (asambleas migrantes) abiertos en donde participaron más de 280 personas de origen inmigrante con residencia en la comuna de La Pintana, donde mediante métodos de registro de sus intervenciones y codificación en torno a los temas planteados se logró un agrupamiento de 7 variables claves de desarrollo.

También, fueron utilizados los datos estadísticos arrojados por el software de gestión de la Dirección de Desarrollo Comunitario de la Municipalidad. Este sistema permitió la comparación de resultados y la medición de crecimiento comparativamente con años anteriores y el cruce de datos necesarios para una proyección de mediano plazo en distintos indicadores. Este sistema de gestión institucional es propio de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) y permite mantener un actua-

lizado registro de atenciones al interior de DIDECO y no sólo referente al Programa Migrantes, lo que hace mucho más relevantes los datos que de ahí emanan dada la singularidad técnica del dispositivo de administración de información.

Políticas públicas territoriales: conocer para transformar

El estudio de los fenómenos migratorios es un proceso dinámico que se nutre de forma constante por factores macro como son la inserción de países a determinados sistemas de comercio, la globalización, las crisis internas de los países, los procesos de guerras/conflictos declaradas/os o no, la búsqueda de nuevas perspectivas educacionales y laborales, etcétera (Solimano, 2014). Lo migratorio se abre así como un campo de disputa a nivel intelectual que se debate en el marco de la responsabilidad estatal en la materia en contextos de agudizamiento del neoliberalismo en la mayoría de los países del continente. Desde la década del 90' en adelante, y coincidiendo con la fase de transición a la democracia, Chile comienza a emerger como un lugar atractivo para un flujo migratorio principalmente transfronterizo (Perú, Argentina). Dicho flujo, posibilitado principalmente por su cercanía geográfica, tuvo distintas maneras de irrumpir en los discursos nacionales que muchas veces atribuyeron a estos procesos migratorios la culpa de determinadas falencias del sistema de apoyo social del país. De esto, y principalmente movilizado por medios de prensa, comienzan a emerger discursos y prácticas sociales racistas registradas en diversos estudios (Correa, 2011; Tijoux, 2002).

La comuna de La Pintana está inscrita, como la mayoría de las comunas, en las dinámicas nacionales de incremento sostenido de personas extranjeras residentes. De acuerdo a la información proporcionada por el CENSO 2017, la comuna tiene una población migrante de 2.930 personas, destacando por su cuantía las personas procedentes de Perú, Haití, Argentina, Colombia y Venezuela (ver cuadro 1). El número de migrantes señalado corresponde al 1,6% en relación a la población total comunal la cual se sitúa en las 177.335 personas según la misma medición.

Tabla 2. Inmigrantes comuna de La Pintana año 2017.

| Nacionalidades | Nº | % |
|---|--------------|-------------|
| Perú | 854 | 29% |
| Haití | 674 | 23% |
| Argentina | 523 | 18% |
| Colombia | 276 | 9% |
| Venezuela | 114 | 4% |
| Ecuador | 88 | 3% |
| Bolivia | 81 | 3% |
| Otros países de América del Sur | 78 | 3% |
| Otros países de América Central y el Caribe | 75 | 3% |
| Asia | 63 | 2% |
| Europa | 51 | 2% |
| País de nacimiento no declarado | 26 | 1% |
| América del Norte | 23 | 1% |
| África | 4 | 0,1% |
| Oceanía | 0 | 0% |
| TOTAL | 2.930 | 100% |

Fuente: elaboración propia en base a CENSO 2017 (INE).

Los datos del CENSO 2017 además indican que, es en los últimos años que se ha registrado una mayor presencia de migrantes (ver cuadro 2). De acuerdo a lo señalado 1.706 personas inmigrantes, esto es un 54% en relación al total, ha arribado a la comuna en un periodo temporal acotado y reciente (2010-2017).

Tabla 3. Inmigrantes comuna de La Pintana por periodos.

| Periodo | Nº | % |
|-------------------|--------------|-------------|
| Entre 2010 y 2017 | 1.706 | 58% |
| Entre 2000 y 2009 | 490 | 17% |
| Entre 1990 y 1999 | 316 | 11% |
| Antes de 1990 | 171 | 6% |
| Ignorado | 247 | 8% |
| Total | 2.930 | 100% |

Fuente: elaboración propia CENSO 2017 (INE).

En términos estrictamente socio-históricos, la llegada de la población inmigrante a la comuna es novedosa, lo que ha hecho que las políticas públicas en la materia sean adaptativas más que previsoras. Lo anterior tiene total sentido si se analiza la naturaleza social misma del fenómeno de la movilidad humana y la relación que el Estado

chileno ha tenido con ella en los últimos años (Galaz, Poblete & Frías, 2017). No estamos entonces frente a un problema particular, es ésta la situación de la mayoría de los municipios que trabajan con iniciativas especializadas en el fenómeno de las migraciones internacionales. Es menester señalar que hoy en el país un 22% de los municipios cuentan con institucionalidad dedicada al tema migratorio (AMUCH, 2016).

Desde el año 2005 La Municipalidad de La Pintana define destinar recursos para la creación de una iniciativa tendiente a la atención de población migrante internacional presente en el territorio. La decisión fue relevante por varios aspectos, (i) La Pintana no era una comuna que se caracterizara por recibir en altos porcentajes a población de origen migrante dada su ubicación periférica en el mapa de la ciudad; (ii) a la fecha, la comuna mantenía niveles de pobreza y bajos niveles de acceso a servicios, lo que haría suponer que la preocupación municipal sería exclusiva para connacionales; (iii) no existía un fondo nacional, ni ninguna alternativa paralela de financiamiento que pudiera aportar a los recursos municipales en el área migratoria.

Independiente del contexto descrito, la iniciativa Programa de Migrantes Extranjeros fue llevada adelante, siendo decretada vía resolución exenta como uno más de los Programas Sociales de la Dirección de Desarrollo Comunitario. Sus primeros tres años de funcionamiento fue como un programa enlace del Programa Asuntos Indígenas, que tenía un recorrido mucho más largo y dio algunas pautas administrativas para el trabajo del Programa recién creado. Los profesionales asignados se repartían los procesos y prestaban servicios para ambas iniciativas. Ya en el año 2008, el Programa de Migrantes Extranjeros funciona con una coordinación central e independencia administrativa, formando así su base de beneficiarios propia que fundamentalmente correspondía a ciudadanos de origen peruano.

El Programa organizó sus primeras líneas estratégicas en función de la promoción del desarrollo comunitario y del desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local para los inmigrantes. Desde ahí, desprendió dos estrategias: el apoyo en procesos de regularización y la organización de actividades atingentes a población inmigrante internacional. Dicho modelo de intervención se mantuvo hasta julio de 2017, completando 13 años de ejecución con distintos resultados.

La instalación de las nuevas líneas de intervención del Programa Migrantes de la Municipalidad de La Pintana vino acompañado de una discusión y revisión teórica de conceptos claves al interior del espacio municipal. Uno de estos, y atendiendo a la realidad comunal en donde se insertaría el modelo, fue el de vulnerabilidad. El concepto de vulnerabilidad ha sido usado de forma recurrente para caracterizar a ciertos grupos sociales que están en desventaja en comparación a una gran mayoría que logra desenvolverse sin mayores riesgos para su integridad personal en la vida cotidiana. Así, estos grupos, estarían desprovistos de ciertos capitales (económicos, culturales, sociales) o puestos en el lugar de la vulnerabilidad por la suma de condicionantes que

los harían asumir esa posición (condición etaria, de género, características étnicas, etcétera). Todo lo anterior, podríamos denominarlo el “sentido común” de la noción de vulnerabilidad.

Si bien este “sentido común” que se ha erigido al interior de la sociedad no es totalmente equivoco en tanto fija criterios comunes para entender determinados problemas en determinados contextos, el concepto es mucho más complejo y necesita de un constante esfuerzo por lograr su mejor caracterización para no caer en acciones paternalistas, de prejuicios (pre-nociones) o de estigmatización. Una primera cuestión importante de enfatizar, es que el concepto de vulnerabilidad excede por lejos a la noción de pobreza.

Los métodos de análisis que se han creado para medir los grados de vulnerabilidad de ciertos grupos sociales han encontrado variaciones importantes en las últimas décadas, en donde, desde un abordaje sistémico, se han sumado distintos indicadores que permiten realizar caracterizaciones tomando en consideración no solo elementos materiales sino también inmateriales y simbólicos (Bourdieu & Wacquant, 2008), siendo estos últimos, los de más difícil detección en tanto se construyen como las “verdades” sociales en torno a un grupo o sujeto particular, generando desde ahí las condiciones objetivas para que se reproduzca la violencia sin ser cuestionada dada su normalización.

Para Castel (2010), las situaciones de carencia generarían tres zonas al interior de la sociedad en donde los grupos sociales se acomodarían en función de sus logros: una primera zona sería la de “integración-estable”, una segunda, la de “vulnerabilidad” y una tercera, de “exclusión”, en donde se encontrarían los sujetos más desfavorecidos de la sociedad. Pensar la integración socio-territorial de inmigrantes internacionales mediante el modelo de Castel, permite construir un modelo de atención a partir desde una óptica de desagregación. Levantar indicadores y medir los grados de carencias a los cuales los sujetos están afectos o podrían estar afectos. Un Municipio debería construir un modelo que tenga como objetivo la integración estable de quienes ven en sus propios territorios la posibilidad de llevar adelante sus proyectos de vida y el de sus familias.

Situaciones de carencia.
 Modelo de Robert Castel.

| Trabajo | Inserción social |
|--|--|
| Integración: situación ideal de relación concreta con los medios que un sujeto logra para poder re-producir una vida económica plena. | En relación a la Sociedad: Niveles de acceso a los mecanismos y prestaciones que una sociedad genera. |
| No integración: situación que priva de medios de subsistencia de manera sistemática, acercando al sujeto a las zonas de exclusión social. | En relación a sociabilidad familiar: Capacidad de desarrollar relaciones afectivas al interior de la sociedad, entendiendo el grado de importancia que estas tienen para la contención del sujeto. (Familia, relaciones de pareja, amistades, relaciones cordiales con el entorno más cercano.) |

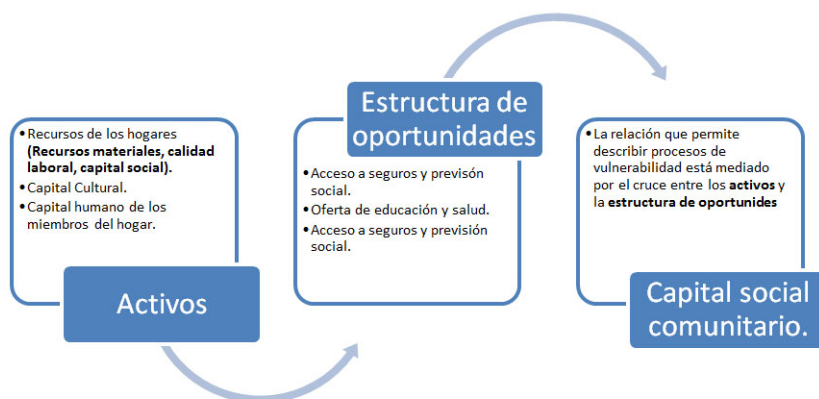
Fuente: elaboración propia en base a Castel (2010).

Otro modelo revisado, fue el modelo AVEO (Activos, Vulnerabilidad social y Estructura de Oportunidades). Este es un sistema teórico pensando desde América Latina y para América Latina. Su finalidad es la de generar marcos más amplios de observación sobre el problema de la vulnerabilidad que enfrentan amplios sectores de la sociedad (Katzman & Wormald, 2002). El modelo, plantea un análisis que pretende desentrañar los factores de fondo que impiden que un sujeto y su primer entorno (familia/hogar) puedan mantenerse de forma autónoma ante eventos inesperados (como por ejemplo el tener que migrar de forma forzada o poco planificada).

Esta mirada, sin embargo, no niega el hecho de que la pobreza hace referencia a la carencia de bienes materiales, pero el énfasis no está puesto en los síntomas de la pobreza (principalmente carencia de ingresos) sino que en sus causas, y, por lo tanto, su preocupación no son las “condiciones objetivas de pobreza”, las cuales son establecidas por indicadores netamente económicos. También emerge, con fuerza, el problema del racismo en las sociedades de “recepción” y se suma al análisis como variable clave.

Pensar el racismo como un eje insoslayable del trabajo cotidiano de un Municipio en materia de migración internacional proporciona un adelantamiento técnico que está dado fundamentalmente por la forma en la cual se atiende. Un equipo formado en el impacto que tienen las prácticas racistas en la sociedad, permite generar empatía y por sobre todo comprensión de las dificultades que muchos inmigrantes sobrellevan cotidianamente para hacerle frente a estas prácticas de violencia. Dicho de otra forma: una atención con un modelo antirracista proporciona la adherencia necesaria de los/las beneficiarios/as que busca atender.

De esta forma, el modelo plantea que el tema de la vulnerabilidad se encuentra conformado por la interrelación que se da entre dos esferas: la estructura de oportunidades (el nivel macro-social del análisis) y los activos (el nivel micro-social). La composición de ambas dimensiones es como sigue:



Fuente: elaboración propia en base a Katzman & Wormald 2002.

La **estructura de oportunidades** puede ser comprendida como las probabilidades de acceso a bienes, servicios o actividades que inciden sobre el bienestar del hogar porque le facilitan el uso de recursos propios o le suministran recursos nuevos, útiles para la movilidad e integración social a través de los canales existentes. El Estado, el mercado y la sociedad contribuyen, con funciones distintas e interconectadas, al grado de apertura y la eficacia de los eslabonamientos de estas cadenas de oportunidades al bienestar (Katzman y Wormadl, 2000).

La esfera de los **activos**, por otro lado, es un aspecto que se debe diferenciar de la noción de **recursos**. Acá se entiende a los recursos como el conjunto de capacidades humanas, elementos naturales o bienes de capital que se utilizan casi siempre conjuntamente para producir bienes y servicios, mientras que **por activos se entiende** el conjunto de recursos, materiales e inmateriales, sobre los cuales los individuos y los hogares poseen control, y cuya movilización en el mercado permite mejorar su situación de bienestar en el cotidiano, evitar el deterioro de sus condiciones de vida y de los suyos, o bien; disminuir su vulnerabilidad en términos generales. (Katzman, 2000).

La asociación y la generación de redes entre grupos vulnerables es de vital importancia para predecir las trayectorias sociales que los sujetos tendrán. Uno de los activos más importantes en materia de desarrollo social tiene que ver con la capacidad que determinado sujeto tiene de imbricarse con sus pares. Un sujeto sin vínculo social concreto y sin apoyo que le permita escapar de las zonas de exclusión de la sociedad (asociación a la delincuencia, narcotráfico, prostitución, etcétera) será siempre susceptible de engrosar las cifras de prácticas laborales informales que tienden a la súper-explotación de sus miembros.

Las principales labores que cumple la organización social al interior de grupos vulnerables serían:

- a) Ayudar a vencer el aislamiento social aportando espacios de sociabilidad.
- b) Relevar los valores y las creencias del grupo, proporcionando de ese modo la oportunidad de fortalecer las identidades nacionales.
- c) Proporcionar asistencia a sus miembros, estimulando de ese modo las disposiciones solidarias dentro del grupo.
- d) Abrir oportunidades de participación en organizaciones comunitarias, que actúan en defensa de sus intereses y en la resolución de conflictos con la sociedad receptora.

Las trayectorias exitosas de inmigrantes internacionales en Chile tienen que ver en gran parte con la capacidad de creación de redes entre connacionales que ayudan a mitigar los impactos de no poder acceder completamente a la estructura de oportunidades que ofrece el Estado y el mercado. Así, son múltiples los casos de creación de organizaciones que asumen el rol de generar estructuras de oportunidades especialmente diseñadas para sus necesidades particulares, dotando al sujeto de activos que no poseía y que le permiten un mejor proceso de adaptación.

Estas redes de carácter comunitario emergen como la principal fuente de activos a la que el sujeto podría acceder, “las asociaciones de inmigrantes buscan satisfacer necesidades de hospedajes, financiamiento, créditos, alternativas laborales, prestaciones y protecciones sociales, etcétera, todo lo cual genera poderosos incentivos para participar en las que existen, o para invertir esfuerzos en el mantenimiento y la construcción de redes comunitarias allí donde son precarias o no existen” (Arriagada, 2014, p. 32).

Es entonces el municipio un elemento fundamental en el territorio en la misión de cumplir con la tarea de dinamización de procesos de convergencia entre connacionales e inmigrantes internacionales. Un mandato manifestado de cualquier unidad que trabaje con población inmigrante debería ser el de construir lineamientos de trabajos inclusivos, participativos y antirracistas. Entendiendo por esta triada la capacidad de asumir una postura clara frente a fenómenos como el racismo (que ha impactado en Chile de manera violenta contra la presencia principalmente de haitianos y colombianos afrodescendientes), la criminalización de la pobreza, el maltrato generalizado, la xenofobia, la baja participación de las decisiones que los afectan, entre otras. El modelo que se genere y sus perspectivas teóricas (o la carencia de las mismas) repercutirán siempre en positivo o negativo en la vida cotidiana de las personas.

Es así como el año 2017 se transformó en un año crucial para el Programa Migrantes de la Municipalidad de La Pintana. Recibió una inyección de recursos del 53% más en relación al 2016. Con estos dineros, se amplió el equipo de trabajo y se generó un modelo interdisciplinar de atención que pudiera ejecutar el nuevo plan de acción planteado y así pensar la Política Pública Comunal en la materia. Las nuevas líneas de intervención serían:

1) **Social:** línea encargada a una Trabajadora Social. Esta línea permitirá discriminar los casos dependiendo de su complejidad y llevar adelante las acciones correspondientes a su subsanación. Esta línea cuenta con recursos para ayuda asistencial en canastas de alimentos, dineros para apoyar la regularización y otros. Mantiene un trabajo directo con el Depto. Social del municipio y todas las redes locales y nacionales. El objetivo principal de esta línea es prestar apoyo y realizar derivaciones con la mayor precisión posible, preocupados siempre de facilitar lingüística y culturalmente los distintos instrumentos con que el Estado gestiona sus beneficios. El sistema de entrada de un caso social se mide a través una matriz de análisis con 21 indicadores, los cuales son aplicados previa entrevista a la persona y con un porcentaje mayor al 50% de los indicadores obtenidos el perfil califica como caso social.

2) **Regularización, investigación y capacitación interna:** línea encargada a un profesional de apoyo. Esta línea tiene el objetivo de supervisar el plan de regularización de extranjeros en la comuna mediante las distintas iniciativas que existen. Para cumplirlo, genera prelações en los grupos sociales para garantizar procesos oportunos y eficientes de regularización. También, se preocupa de levantar mediante instrumentos propios información relativa a la situación migrante comunal, produciendo cada 12 meses la actualización del diagnóstico comunal de migraciones de la comuna de La Pintana. Por último, es el encargado de monitorear y ejecutar el plan de capacitación en migración a funcionarios públicos de la comuna.

3) **Vinculación territorial, capacitación externa e interculturalidad:** línea encargada a un profesional de apoyo. La línea busca un trabajo directo con organizaciones y colectivos interesados por la temática migrante en los cuatro grandes territorios que componen la comuna. Mantiene un trabajo directo con el Depto. de Organizaciones Comunitarias con el fin de estrechar lazos principalmente con Juntas de Vecinos, Organizaciones de Feriantes y otras, con el fin de sensibilizar y capacitar. También, se preocupa del plan de formación en español para migrantes haitianos, manteniendo una oferta constante en la comuna en esta materia. Para esto, cuenta con el apoyo de una profesora de español contratada por el Programa durante 8 meses durante el año. Es el responsable de la organización de actividades comunales con pertinencia migrante.

Por último, traduce y facilita a dialecto creolé todos los insumos de trabajo del Programa, prestando también apoyo a todas las unidades municipales y del sector civil que necesiten este servicio.

Del trabajo de estas líneas de intervención planteadas y su medición en el tiempo, en el estado actual de la investigación se han podido medir/analizar los resultados concretos extraídos de distintos indicadores. A continuación se presentan los indicadores generales (urgentes), los cuales miden a lo largo del tiempo los ítems que el Programa considera relevante tener monitoreados de forma constante. A saber: situación

actual de regularización temporaria, situación actual de permanencias definitivas y cantidad de atenciones realizadas.

La consideración de las tres variables mencionadas permite un mapeo general del funcionamiento del Programa desde el punto de vista de la organización de sus líneas estratégicas. Así como un Programa de este tipo que no crece en atenciones, tampoco crecerá en procesos de regularización a su red beneficiaria. Así también, un Programa que no crece en regularizaciones no puede acercar el resto de la oferta municipal a quienes tienen que llegar: inmigrantes internacionales que ven en Chile un lugar para llevar adelante sus proyectos de vida.

1) Crecimiento en materia de regularización migratoria.

1.1) Figura 2. Visas temporarias.

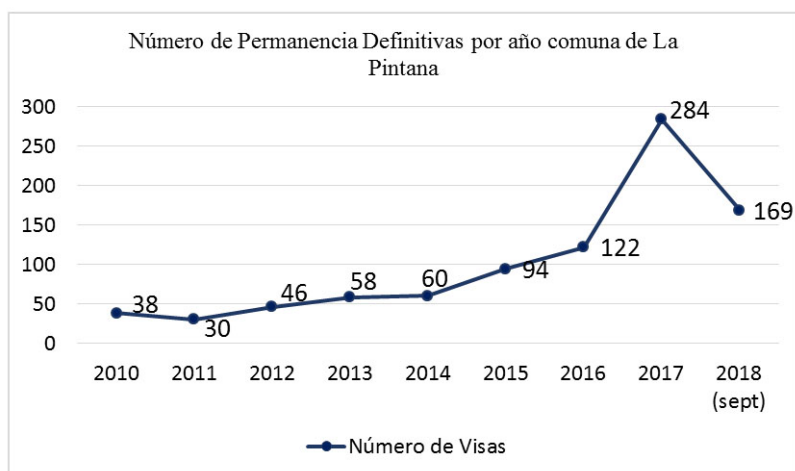


Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Extranjería y Migraciones (DEM), 2018.

En la figura se puede observar el crecimiento sostenido que ha tenido durante los años la visación temporaria en la comuna, siendo el año 2017 un punto de inflexión positiva que coincide con el aumento de recursos del Programa. Se puede sostener que uno de los grandes avances en materia migratoria de la comuna en el corto plazo ha sido el de la regularización temporaria (que puede ser prorrogada por una vez alcanzando una temporalidad de duración total de 24 meses). Como dato de la causa, solo en el año 2017 el Programa Migrantes del Municipio gestionó por cuenta propia 123 visas temporarias correspondientes a niños, niñas y adolescentes pertenecientes a familias inmigrantes. Esto se logró en un trabajo articulado entre Municipalidad, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Policía de Investigaciones y Registro Civil (Programa “Chile Te Recibe”).

Las visa temporarias del año 2018 solo están graficadas hasta septiembre, fecha en que el Departamento de Extranjería compartió la información de las visas otorgadas al Municipio de La Pintana. Lo que sí se sabe, es que el año 2018 sobrepasó al 2017 en este ítem, y se está a la espera del reporte final que fue comprometido para marzo de 2019.

1.2) Figura 3. Permanencias Definitivas



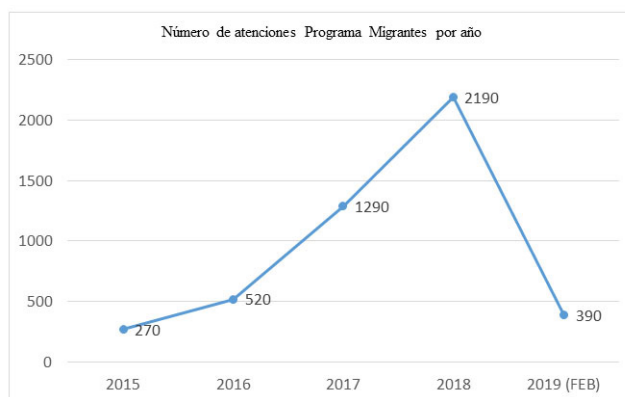
Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Extranjería y Migraciones (DEM), 2018.

De la misma forma que en el gráfico anterior, los permisos de residencia llamados “Permanencias Definitivas” (PD) si bien tuvieron un ritmo sostenido de crecimiento durante los años, este no fue estadísticamente significativo. Si lo fue el año 2017, donde en comparación con el año precedente este beneficio fue otorgado en un 57,5% más. La importancia de la adquisición de esta categoría migratoria por parte de la persona no solo conlleva mejoras en la calidad de vida de quien obtiene la residencia, también en su núcleo familiar, ya que este beneficio es extrapolable (cumpliendo algunos requisitos) para quienes tienen vínculo filiar directo con el titular de la residencia definitiva.

En otras palabras, la permanencia definitiva, su tramitación completa, es uno de los momentos de mayor tranquilidad para un inmigrante en Chile en materia de regularización e inserción a las dinámicas administrativas del país. En términos laborales, la PD es la mayoría de las veces una garantía para las empresas para asegurar la continuidad de sus trabajadores y trabajadores en el tiempo, no así las residencias temporarias que tienden a ser un permiso menos confiable al tener fecha de caducidad determinada.

No obstante, conseguir una PD en Chile no es fácil para trabajadores y trabajadoras internacionales que tienen que sortear los requisitos de la misma. Certificados de cotizaciones previsionales y de salud, en donde el énfasis está en el último año, es muchas veces una barrera para personas que se ven enfrentadas, por ejemplo, al empleo informal como método de subsistencia.

2) Figura 4. Crecimiento en atenciones



El modelo de atención del Programa Migrantes de la Municipalidad de La Pintana tuvo un bajo nivel de atención durante los años 2015 y 2016, esto comparado con otros Programas con una base de beneficiarios similar al interior del Municipio. Esto se explica al tener en ese momento un Programa reactivo que solo tomaba demanda espontánea. Un modelo que aspire a modificar trayectorias sociales en materia migratoria debe tener estrategias de desarrollo, comunicación externa y llegada a todos los territorios comunales (mediante ferias de difusión, “puerta a puerta”, actividades masivas, charlas en los territorios, entre otras).

El crecimiento significativo es posible apreciarlo entre los años 2017 y 2018, en donde entre un año y el otro fue de un 41,1% la tasa de incremento. Lo que está sucediendo en el año 2019 es también relevante, esto dado que hasta el 22 de febrero ya se habían realizado 390 atenciones. Esto es, por ejemplo, 120 atenciones más que todo el año 2015. Se proyecta que el total de atenciones del año 2019 sea mayor a las 2.500, siendo el año de más demanda del Programa Apoyo a Migrantes desde su creación.

Conclusiones

Las brechas que hoy existen en materia de relación entre municipios y población migrante son muchas sobre todo, por obiedad, en municipios donde no se ha desarrollado una estrategia sólida de atención de este grupo de la población. Si bien los esfuerzos que se realizan día a día van acortando la distancia entre lo que se demanda y lo que oferta, mucho queda fuera de la posibilidad municipal al estar mediado por leyes nacionales que carecen de coherencia con los tiempos actuales. Un ejemplo concreto es la misma ley de migraciones que data del año 1975 y que ha sufrido modificaciones menores durante los últimos 44 años. Anacrónica y carente de todo sentido intercultural, la ley mandata y hace ejercicio de sus funciones contraviniendo lo que muchas veces un municipio pueda generar desde su propia creación de políticas locales.

La presente investigación en su estado actual puede arrojar resultados preliminares solo en función de dos materias: regularización migratoria y atención de la comunidad migrante. En ambos casos, es factible apreciar en función de los datos cuantitativos presentados, un aumento exponencial en los objetivos trazados en ambas líneas de intervención lo que permite dar cuenta de avances que se han sostenido a través del tiempo. Será a propósito de los avances de la investigación que se puedan presentar resultados en las demás aristas involucradas.

Los resultados finales del estudio debieran entregar un mapa de diferencias entre las propuestas locales de la comuna de La Pintana una vez que esté terminada su política local y la ley de migraciones nacional vigente en dicho momento. También se espera que de la cantidad de atenciones que el Programa Migrantes de la Municipalidad de La Pintana genera pueda ser desagregada por tipos de atención, analizando cada una con el fin de levantar un set de alertas que permitan nutrir la política local de urgencias a corto y mediano plazo.

También debiera emerger un análisis de las actividades de tipo cultural, artístico, patrimonial y comunitario que el Programa Migrantes genera, esto con el fin de medir los avances que se van generando en materias de participación e inclusión. La identificación de actores claves, la medición de los inmigrantes de La Pintana que se inscriben y participan en sus respectivas Juntas de Vecinos, sindicatos, asociaciones funcionales y otras; asoman como los indicadores generales a medir.

La importancia de contar con datos certeros en torno al acceso de la comunidad migrante a servicios como salud, educación, vivienda, trabajo, capacitación (los temas más significados por la comunidad migrante de la comuna) se hace relevante a la hora de tomar decisiones en materia de política pública en contextos donde el acceso a servicios es carente de forma transversal a la población.

Finalmente, y a la espera del proceso de cierre de la investigación en curso, es preciso señalar que muchos de los avances que en la comuna de La Pintana en materia migratoria que este texto recoge tienen que ver con la voluntad política y la experiencia técnica para poder llevarlos a cabo. Es fundamental unir ambos elementos para liderar un proceso que termine por convencer al usuario/a cotidiano/a que tiene un lugar donde poder satisfacer sus necesidades sociales inmediatas y mediatas.

Referencias

- AMUCH, (2016). Impacto de la migración a nivel local: ¿Qué han hecho los municipios al respecto? Dirección de estudios AMUCH, Asociación de Municipalidades de Chile.
- Arriagada, Camilo (2014). Inmigrantes internacionales. Emprendimientos en barrios comerciales de Iquique, Gran Valparaíso y Gran Santiago. Santiago, Editorial Ceibo.
- Bourdieu, Pierre & Loic Wacquant (2008). Una invitación a la sociología reflexiva. Buenos Aires, Editorial siglo XXI.
- Cano, Verónica y Magdalena Soffia (2009). Los estudios sobre migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada. *Papeles de Población*, 15(61), 129-167.
- Castel, Robert (2010). La discriminación negativa ¿Ciudadanos o indígenas?, Barcelona, Hacer Editorial.
- Contreras, Yasna, Veera Ala-Louko y Gricel Labbé (2015). Acceso exclusionario y racista a la vivienda formal e informal en las áreas centrales de Santiago e Iquique. *Polis, Revista Latinoamericana*, 14(42), 53-78.
- Correa, Josefina (2011). Ser “inmigrante” en Chile: La experiencia del racismo cotidiano de peruanos y peruanas en la ciudad de Santiago. Tesis para optar al grado de socióloga, Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- Galaz, Catherine, Rolando Poblete y Carla Frías (2017) Políticas públicas e inmigración ¿Posibilidades de inclusión efectiva en Chile? Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Goffman, Erving (2001). Estigma. La identidad deteriorada. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- INE, DEM. (2019) Estimación de personas extranjeras residentes en Chile. Recuperado de <https://www.extranjeria.gob.cl/>
- Jiménez, Esteban (2017). Inmigrantes haitianos en la población Los Nogales de la comuna de Estación Central: segregación residencial y proceso de guetización. Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencias Sociales, Universidad de Chile, Santiago, Chile.

- Katzman, Rubén y Guillermo Wormadl (2002). Trabajo y ciudadanía: los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América latina. Editorial CEBRA, Chile.
- Margarit, Daisy y Karina Bijit (2014). Barrios y población inmigrantes: el caso de la comuna de Santiago. *Revista INVI*, 29(81), 19-77.
- Márquez, Francisca. (2014). Inmigrantes en territorios de frontera. La ciudad de los otros. Santiago de Chile. *EURE*, 40(120), 49-72.
- Municipalidad de La Pintana, Dirección de Desarrollo Comunitario. Software de Gestión Interno.
- Organización Internacional para las Migraciones. (2006). Glosario sobre Migración. Recuperado de http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf
- Poblete, Rolando, Juan Fernández y Verónica Pinilla (2014). Estudio y diagnóstico del colectivo de migrantes residentes en la comuna de Santiago. Santiago, Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Sassen, Saskia (2003). Los espectros de la globalización. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Solimano, Andrés. (2014). Migraciones, capital y circulación de talentos en la era global. Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Thayer, Luis, Sara Correa y Tamara Novoa (2014). Plan de acogida y reconocimiento de migrantes y refugiados de la comuna de Quilicura. Santiago, Chile: Andros Impresores.
- Tijoux, María Emilia (2002, junio). Morderse la lengua y salir adelante. Les Cahiers ALHIM. Recuperado de <http://alhim.revues.org/639>

Sobre los autores

JUAN PABLO GUTIÉRREZ es Sociólogo. Magíster en Ciencias Sociales. Investigador asociado al Núcleo de Investigación Sociología del Cuerpo y las Emociones de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Actualmente, se desempeña como Coordinador del Programa Migrantes de la Municipalidad de La Pintana, Santiago de Chile. Correo electrónico: jpg.mangini@gmail.com

CUHSO. CULTURA-HOMBRE-SOCIEDAD

Fundada en 1984, la revista CUHSO es una de las publicaciones periódicas más antiguas en ciencias sociales y humanidades del sur de Chile. Con una periodicidad semestral, recibe todo el año trabajos inéditos de las distintas disciplinas de las ciencias sociales y las humanidades especializadas en el estudio y comprensión de la diversidad sociocultural, especialmente de las sociedades latinoamericanas y sus tensiones producto de la herencia colonial, la modernidad y la globalización. En este sentido, la revista valora tanto el rigor como la pluralidad teórica, epistemológica y metodológica de los trabajos.

EDITOR

Matthias Gloël

COORDINADORA EDITORIAL

Claudia Campos Letelier

CORRECTOR DE ESTILO Y DISEÑADOR

Angélica Vera Sagredo

TRADUCTOR, CORRECTOR LENGUA INGLESA

Aurora Sambolin Santiago

DESARROLLADOR DE SISTEMAS

Laura Navarro Oliva

SITIO WEB

cuhso.uct.cl

E-MAIL

cuhso@uct.cl

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional

